

Rapport spécial

portant sur certaines mesures prises dans le cadre
de la lutte contre le chômage



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. Présentation du contrôle de la Cour	5
1.1 Introduction	5
1.2 Champ et objectifs de contrôle	5
2. Chronologie des travaux de contrôle	9
3. La loi du 22 décembre 2006 : les mesures votées dans le cadre de la lutte contre le chômage	11
3.1 Présentation.....	11
3.2 La convention d'activation individualisée	12
3.3 La nécessité d'un système d'évaluation	16
3.4 Les services de contrôle de l'ADEM.....	18
3.5 Le contrat d'appui-emploi et le contrat d'initiation à l'emploi	19
4. La réforme de 2006 : quel bilan ?	25
5. L'Aide au réemploi	27
5.1 Généralités.....	27
5.2 Contrôle de la mesure	29
II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION.....	31



I. LES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Présentation du contrôle de la Cour

1.1 Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de la précédente disposition, la Cour a prévu dans son programme de travail pour l'exercice 2010 un contrôle portant sur certaines mesures dans la lutte contre le chômage.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

A noter que le contrôle sur place de la Cour a commencé avec une première réunion auprès du ministère du Travail en date du 19 mai 2010 et s'est clôturé par une dernière réunion auprès de l'Administration de l'Emploi en date du 13 octobre 2010.

Lors de ce contrôle, la Cour n'a pas toujours eu communication d'informations et de documents au sujet des mesures visées par le présent rapport et ce malgré les demandes répétées de la part de la Cour auprès du ministère du Travail et de l'Administration de l'Emploi. La Cour avait entre autres souhaité avoir communication des rapports du Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (« CEPS »). Ce n'est qu'après la réunion du 6 octobre que le ministère a ainsi envoyé un rapport du CEPS intitulé « Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi instaurées par la loi 5611 » et datant de février 2010.

1.2 Champ et objectifs de contrôle

Les objectifs poursuivis par la Cour sont ceux définis par la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. A l'article 3 (1), il est précisé que « la Cour examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Le présent rapport vise une période qui couvre les années 2006 à 2009.

Pour ce qui est du champ de contrôle, le rapport comporte essentiellement deux volets.

Dans un premier temps, la Cour a passé en revue les décisions et mesures présentées par le Comité de coordination tripartite dans son avis du 28 avril 2006 et votées par la Chambre des députés dans le cadre de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité et de politique de l'environnement. Dans le projet de loi dit « 5611 », les auteurs se sont fixés notamment comme but :

- d'intensifier les efforts d'activation à court terme, c.-à-d. augmenter l'efficacité du fonctionnement de l'Administration de l'Emploi (« ADEM » ci-après) et privilégier les mesures actives en faveur de l'emploi ;
- de réviser la législation sur les mesures en faveur de l'emploi des jeunes dans le but principal d'en augmenter l'efficacité en termes d'intégration respectivement de réintégration définitive des jeunes en question sur le marché du travail.

Au niveau des réformes tendant à une activation précoce des chômeurs, le législateur a innové en introduisant une convention d'activation individualisée à conclure entre l'ADEM et le demandeur d'emploi. Par le biais de la convention d'activation, le législateur incite les demandeurs d'emploi et les chômeurs à se mettre eux-mêmes à la recherche d'un emploi et à ne pas laisser à la seule ADEM les initiatives de recherche d'emploi.

Pour ce qui est du fonctionnement de l'ADEM, le législateur a surtout mis l'accent sur le renforcement de l'éventail des sanctions à disposition de l'administration.

Au niveau de la politique d'emploi des jeunes, les modifications proposées ont mis un terme à la pratique du contrat d'auxiliaire temporaire (« CAT ») dans les secteurs public et privé. Les mesures en faveur de l'emploi des jeunes ont été limitées, en 2006, au nombre de deux : le contrat d'appui-emploi pour le secteur public et le contrat d'initiation à l'emploi pour le secteur privé.

Dans un deuxième temps, la Cour a analysé les modalités et conditions d'attribution de l'aide au réemploi. En cas de reclassement dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à la rémunération antérieure, l'aide au réemploi a pour but de garantir une rémunération égale à 90% de la rémunération antérieure pendant une durée de quatre ans.

Finalement, la Cour tient à souligner que le présent rapport n'a pas pour vocation de faire un audit supplémentaire du fonctionnement et de l'organisation de l'ADEM. En effet, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (« OCDE ») a déjà rédigé un tel rapport d'audit en septembre 2007 et il importe à la Cour d'éviter de faire

double emploi en la matière. Par ailleurs, des premières mesures de réforme de l'ADEM ont été annoncées au courant de la première moitié de 2010. Il serait donc inopportun et prématuré au moment de la rédaction du présent rapport de se prononcer sur l'efficacité du fonctionnement actuel de l'ADEM ou bien des projets entamés depuis peu.

Toujours est-il que la Cour va faire référence à certaines des recommandations de l'OCDE pour autant qu'elles touchent aux mesures analysées par la Cour dans le présent rapport.

2. Chronologie des travaux de contrôle

19.05.2010	Réunion auprès du Ministère du Travail et de l'Emploi ;
08.06.2010	Réunion auprès du Département Maintien du travail – Aide au réemploi de l'ADEM ;
20.07.2010	Réunion auprès du Service Emploi des jeunes de l'ADEM ;
20.07.2010 et 22.07.2010	Contrôle de dossiers sur place auprès du Département Maintien du travail-Aide au Réemploi de l'ADEM ;
21.07.2010	Réunion auprès de l'ADEM avec le service de contrôle de l'ADEM ;
05.10.2010	Réunion auprès du Service Placement de l'ADEM avec un conseiller en placement ;
06.10.2010	Réunion auprès de l'ADEM ;
06.10.2010	Réunion auprès du Service Placement de l'ADEM avec une psychologue de travail ;
13.10.2010	Réunion auprès du Département Maintien du Travail – Aide au réemploi de l'ADEM.

3. La loi du 22 décembre 2006 : les mesures votées dans le cadre de la lutte contre le chômage

3.1 Présentation

Dans son avis du 28 avril 2006, le Comité de Coordination tripartite a diagnostiqué un certain nombre de déséquilibres qui touchent entre autres à la situation sur les marchés de l'emploi et du logement ainsi qu'au niveau de l'inflation.

Sur base de ce constat, le gouvernement et les partenaires sociaux se sont accordés sur un ensemble de mesures qui visent en particulier le rétablissement de la situation sur le marché de l'emploi.

Au niveau de la législation sur le chômage, il a été précisé par les auteurs du projet de loi (doc. parl. 5611¹³, pages 9 et suivantes) que « *dans la mesure où la nature même du chômage a changé au cours des années voire des décennies passées passant d'un chômage strictement conjoncturel à un chômage essentiellement structurel voire social, il est important de revoir et d'adapter les mesures destinées à lutter contre le chômage. Si les instruments existants ont fait leur preuve pendant de nombreuses années, il n'en demeure pas moins qu'au jour d'aujourd'hui ils ne parviennent plus à endiguer le phénomène du chômage. Au contraire, il a pu être constaté que certains de ces instruments génèrent auprès des demandeurs d'emploi une certaine passivité hypothéquant ainsi leur employabilité qui, au lieu de croître, diminue.*

Pour le Comité de coordination tripartite, il est important de développer l'initiative personnelle des demandeurs d'emploi qui doivent s'impliquer davantage dans la recherche d'un (nouvel) emploi. Il est rappelé que l'objectif des politiques d'emploi est d'insérer ou de réinsérer les demandeurs d'emploi aussi rapidement que possible sur le marché du travail et non de favoriser, via le versement d'indemnités de chômage, leur enlisement dans un régime passif qui risque de les entraîner à moyen et long terme à dépendre des aides sociales.

Au niveau de la législation du chômage, le projet de loi sous rubrique met l'accent sur l'activation ou la réactivation aussi précoce que possible des demandeurs d'emploi. A cet effet, il prévoit entre autres :

- l'introduction d'une convention d'activation conclue entre l'ADEM et le demandeur d'emploi, et
- au niveau des mesures en faveur de l'emploi des jeunes : la mise en place d'instruments offrant de réelles perspectives d'emploi. »

La loi a également renforcé les moyens de sanction de l'ADEM.

Les mesures analysées sous le point 3 du présent rapport sont la convention d'activation individualisée, le contrat d'appui-emploi et le contrat d'initiation à l'emploi. Sont également examinés le dispositif de contrôle et les moyens de sanction de l'ADEM.

En effet, ces mesures ayant été introduites par le biais de la loi du 22 décembre 2006, il importe à la Cour d'en faire un bilan après trois années de mise en application.

3.2 La convention d'activation individualisée

Un des objectifs des modifications législatives introduites par la loi du 22 décembre 2006 a été d'assurer une activation précoce des chômeurs. A ce titre, la convention d'activation individualisée (« CAI ») a été présentée comme la pierre angulaire des réformes envisagées (Rapport de la commission spéciale « tripartite » du 14.12.2006, doc. parl. 5611¹³, page 10). L'ADEM est tenue de proposer « à chaque demandeur d'emploi sans emploi à la recherche d'un emploi », qui vient s'inscrire auprès des bureaux de placement, la conclusion d'une convention d'activation individualisée. D'après le projet de loi, la convention serait « individualisée », c.-à-d. que les obligations imposées au demandeur par ladite convention devront dès lors tenir compte de ses aptitudes.

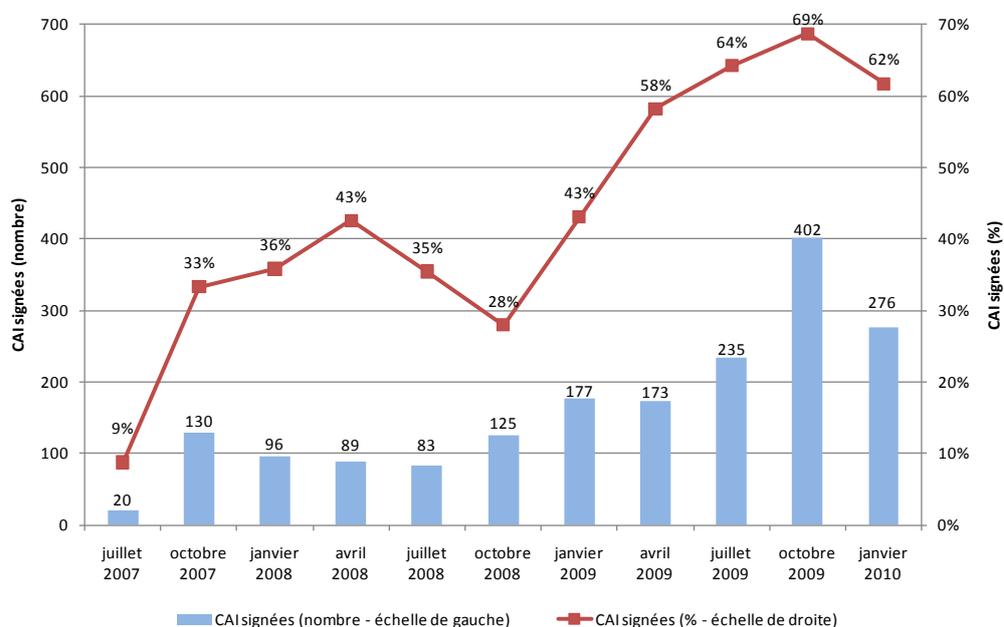
Suivant l'article L. 521-9 (4) du Code du Travail, « *L'Administration de l'emploi propose à chaque demandeur d'emploi sans emploi à la recherche d'un emploi, qui vient s'inscrire auprès des bureaux de placement, la conclusion d'une convention d'activation individualisée.*

Cette proposition se fera au plus tard avant la fin de leur troisième mois d'inscription pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de trente ans et au plus tard avant la fin de leur sixième mois d'inscription pour les demandeurs d'emploi âgés de plus de trente ans.

La convention fixera les droits et obligations respectifs des services de l'Administration de l'emploi et du chômeur. Elle contiendra une partie générale détaillant les procédures régissant les relations entre les deux parties ainsi qu'une partie spécifique axée sur le profil et les besoins individuels du demandeur et fixant, dans la mesure du possible, son plan d'insertion respectivement de réinsertion. (...)»

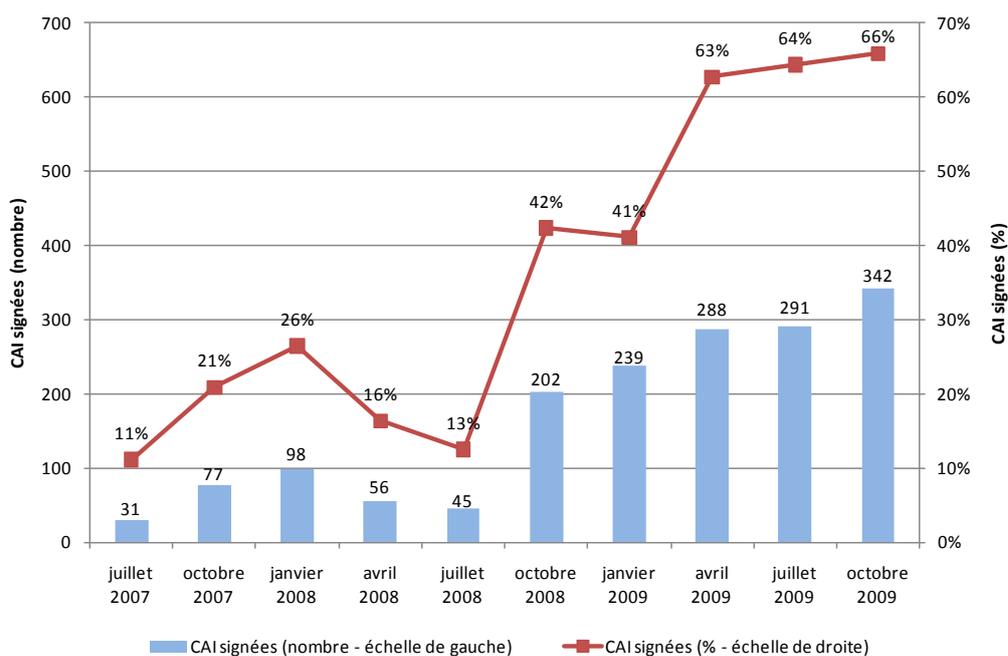
Le nombre des conventions conclues par les deux catégories de bénéficiaires visées à l'article L. 521-9 (4) a évolué de la manière suivante.

Graphique 1 : Conventions d'activation individualisées signées après trois mois d'inscription pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 30 ans



Sources chiffres : CEPS, ADEM ; graphique : Cour des comptes

Graphique 2 : Conventions d'activation individualisées signées après six mois d'inscription pour les demandeurs d'emploi âgés de 30 ans et plus



Sources chiffres : CEPS, ADEM ; graphique : Cour des comptes

D'après l'ADEM, ces pourcentages doivent être ajustés. En effet, l'ADEM ne propose en principe pas de convention d'activation individualisée aux personnes suivantes :

- demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une mesure CIE (contrat d'initiation à l'emploi), SRP (stage de réinsertion professionnelle), MS (mesure spéciale), ATI (affectation temporaire indemnisée), MT (mise au travail) ; l'ADEM considère qu'une convention est inutile pendant la période de stage ;
- travailleurs handicapés, bénéficiaires du RMG et personnes en reclassement externe ; l'ADEM considère que ces personnes sont prises en charge par des services spécialisés autres que les bureaux de placement ;
- personnes ne maîtrisant aucune des trois langues officielles du Luxembourg.

En portant en déduction ces personnes, le taux de signature de la population considérée par exemple pour juillet 2009 augmente de 64% à 75% pour les personnes âgées de moins de 30 ans, respectivement de 64% à 78% pour les personnes âgées de 30 ans et plus.

La Cour constate que l'objectif de la loi, qui est de proposer à chaque demandeur d'emploi une CAI dans un délai déterminé, n'a pas été atteint.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a formulé dans son avis du 28 novembre 2006 la crainte suivante : « le Conseil d'Etat, qui approuve sans réserve l'intention des auteurs du projet visant à adopter une approche plus individuelle, est néanmoins à se demander si cette voie choisie, destinée à sensibiliser et à responsabiliser les demandeurs, est compatible avec les moyens en personnel de l'Administration de l'emploi. (...) Le délai d'entrée en vigueur du nouveau régime, reporté au 1^{er} juillet 2007, sera-t-il suffisant pour permettre à l'Administration de l'emploi de s'adapter aux exigences légales ? » (doc. parl. 5611⁸, page 12).

Selon les responsables de l'ADEM, le problème majeur de la mise en place de la CAI aurait été que l'administration n'a pas eu assez de temps ni les moyens nécessaires pour réaliser une telle réforme dans les délais impartis (six mois). Il est à rappeler que la loi fut votée en décembre 2006 et la mise en application a eu lieu en juillet 2007.

Selon la Cour, le nombre de placeurs n'a pas été suffisant pour garantir une prise en charge et un suivi individualisé des demandeurs d'emploi pour la période visée par le présent rapport (2006-2009).

Dès lors, la CAI, en tant qu'outil de prise en charge individualisée des demandeurs d'emploi, n'a pas eu les résultats escomptés pour la période visée.

La Cour recommande donc d'adapter le nombre de placeurs en fonction de l'évolution du nombre de chômeurs inscrits auprès de l'ADEM.

Pour ce faire, la Cour renvoie à la France et à l'Allemagne. En France, l'objectif fixé pour 2011 est un rapport de 60 demandeurs d'emploi par placeur (conseiller)¹. En Allemagne, l'objectif est un rapport de 75 demandeurs par placeur². Dans son audit publié en 2007, l'OCDE préconise que l'ADEM devrait se rapprocher d'une norme de 100 demandeurs par placeur ou autre conseiller en contact direct avec les clients³.

Dans un questionnaire adressé à l'ADEM en date du 30 juillet 2010, la Cour avait demandé quel était le rapport placeur/chômeurs actuel et quel serait ce ratio à court et à moyen terme en prenant en considération le recrutement envisagé d'agents supplémentaires.

L'ADEM a répondu qu'« actuellement ce rapport est de 644/conseiller professionnel (éducateurs gradués non pris en compte); le rapport futur dépendra du nombre de conseillers professionnels (cp) supplémentaires finalement attribués à l'ADEM...en cas de 30 nouveaux cp ce rapport sera de 327 ; de 298 pour 36 nouveaux cp et 281 pour 40 nouveaux cp ».

Au-delà de la problématique du nombre des CAI signées, se pose la question si l'employabilité des demandeurs d'emploi a augmenté après la signature desdites conventions. L'objectif poursuivi doit être mesuré en fonction du retour à l'emploi. Il s'agit de savoir si, après la mise en place de la convention, les bénéficiaires ont trouvé plus vite un emploi.

A ce propos, la Cour avait demandé à l'ADEM si la CAI a permis une activation aussi précoce que possible et une augmentation de l'employabilité des personnes visées, telle que recherchée par la loi « 5611 » et si les résultats ont été mesurés à l'aide d'indicateurs tels que le taux de réintégration, la durée moyenne pour réussir l'intégration, la qualité de l'insertion, etc..

L'ADEM a répondu que ceci est « impossible à évaluer de manière chiffrée ».

A la question si les demandeurs d'emploi placés par les soins de l'ADEM ont trouvé un emploi plutôt vers le début ou la fin de l'allocation de l'aide et quel était le pourcentage de chômeurs réintégrés au cours de la période d'indemnisation prévue par la loi (vingt-quatre mois), l'ADEM a répondu que « nous ne disposons malheureusement pas d'informations exhaustives et quantifiables concernant la réintégration des chômeurs dans la vie active.»

¹ Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi. Signature de la Convention Tripartite Pluriannuelle entre l'Etat, l'Unédic et Pôle Emploi et point sur la mise en place de Pôle Emploi. Bercy, 2 avril 2009 (France).

² Deutscher Bundestag. Gesetzesentwurf. Entwurf eines vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache 15/1516. 05 September 2003.

³ OCDE. Audit du service public de l'emploi au Luxembourg, paragraphe 145, octobre 2007.

3.3 La nécessité d'un système d'évaluation

La Cour tient à rappeler qu'une de ses missions consiste à émettre des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la gestion des recettes et des dépenses de l'Etat.

Dans le cadre de son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, elle a plaidé pour une réforme budgétaire. Dans son rapport, la Cour a d'abord présenté les grandes lignes qui caractérisent la loi organique relative aux lois de finances (« LOLF »), promulguée en France en 2007 et modifiée par la suite. C'est de cette analyse que la Cour a tiré les conclusions qui pourraient être à la base d'un nouveau modèle de comptabilité publique pour le Luxembourg.

Ainsi la Cour a précisé que l'appréciation de la performance est au cœur de la réforme induite par la LOLF qui tend à substituer une logique de résultat à une logique de moyens, les notions clés étant celles d'« objectifs » et d'« indicateurs de performance ».

Concernant les administrations de l'Etat, elles *« seront appelées à s'engager de manière expresse à des objectifs préalablement élaborés. Pour ce qui est des personnes ayant une personnalité distincte de l'Etat, comme par exemple les établissements publics ou les asbl, ces dernières concluront des contrats de performance avec les ministères de tutelle (p.ex. : Université du Luxembourg, Centres de recherche)»* (page 54).

« Les indicateurs de performance sont préparés pour rendre compte de la manière dont les objectifs sont atteints. Un « bon » indicateur de performance doit être pertinent (pour permettre d'apprécier les résultats réellement obtenus), être disponible à intervalles réguliers (pour se prêter à des comparaisons), être compréhensible (...) ». (page 42).

Dans son rapport général, la Cour a présenté quatre exemples, dont l'ADEM, soulignant l'intérêt d'introduire utilement des objectifs et indicateurs de performance.

Ainsi la Cour a noté que « depuis des années, il a été envisagé de réformer l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi (« Adem »). Le Conseil de Gouvernement a réagi en adoptant en sa séance du 27 mars 2009 un projet de loi concernant l'organisation de l'Administration de l'Emploi. Le projet de loi ambitionne de moderniser le fonctionnement de l'Adem en introduisant des mécanismes flexibles au niveau de la gestion administrative, technique et financière.

Selon la Cour, il importe que, dès la mise en place de la nouvelle entité, des objectifs et indicateurs de performance soient retenus afin de pouvoir évaluer la lutte menée par le Gouvernement contre le chômage.

La Cour recommande de mettre au point un plan pluriannuel pour la nouvelle entité à créer. La finalité y consiste, entre autres, à cadrer la politique générale, les choix stratégiques, les

activités et les missions à accomplir à moyen terme de même que les besoins en moyens et en effectifs.

Si la nouvelle entité devrait revêtir la forme d'un établissement public, la Cour recommande de conclure un contrat de performance qui, ensemble avec le plan pluriannuel y afférent, définit une série d'indicateurs chiffrables traduisant les différents objectifs stratégiques préalablement fixés.

Les objectifs et indicateurs sont à définir en fonction de la politique envisagée. A titre d'illustration, la Cour en présente quelques exemples :

<i>Objectif 1</i>	<i>favoriser le développement de secteurs à forts potentiels d'emplois</i>
<i>Indicateur 1.1</i>	<i>croissance de l'emploi dans un secteur déterminé comparé à l'ensemble des secteurs</i>
<i>Objectif 2</i>	<i>favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi</i>
<i>Indicateur 2.1</i>	<i>taux de retour à l'emploi durable</i>
<i>Objectif 3</i>	<i>favoriser le rapprochement entre les offres et les demandes d'emploi existantes</i>
<i>Indicateur 3.1</i>	<i>délai moyen de satisfaction d'une offre déposée</i>
<i>Indicateur 3.2</i>	<i>taux de sorties durables (supérieures à un certain délai) de la liste des demandeurs d'emploi, respectivement taux d'insertion dans l'emploi durable</i>
<i>Indicateur 3.3</i>	<i>nombre de mises en relation effectuées par la nouvelle entité rapporté au nombre de mises en relation positives</i>
<i>Indicateur 3.4</i>	<i>proportion des entreprises qui ont été satisfaites des candidats qui leur ont été adressés</i>
<i>Objectif 4</i>	<i>accompagner vers l'emploi les jeunes les plus en difficulté par des mesures d'accompagnement spécifiques</i>
<i>Indicateur 4.1</i>	<i>part des jeunes non qualifiés dans le total des jeunes bénéficiaires d'une mesure d'accompagnement</i>
<i>Objectif 5</i>	<i>améliorer les perspectives d'accès à la qualification et à l'emploi grâce au développement de l'apprentissage</i>
<i>Indicateur 5.1</i>	<i>taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'une mesure concernant l'apprentissage</i>
<i>Indicateur 5.2</i>	<i>taux d'abandon des mesures concernant l'apprentissage</i>
<i>Objectif 6</i>	<i>améliorer l'accueil et l'information du public</i>
<i>Indicateur 6.1</i>	<i>part des personnes déclarant bien connaître les grandes orientations du Gouvernement pour lutter contre le chômage</i>
<i>Indicateur 6.2</i>	<i>taux de satisfaction des usagers suite à un contact avec les services en question</i>
<i>Objectif 7</i>	<i>optimiser la gestion des moyens de fonctionnement</i>
<i>Indicateur 7.1</i>	<i>dépenses de fonctionnement courant par agent / par mesure »</i>

3.4 Les services de contrôle de l'ADEM

3.4.1 Approche de contrôle

En signant une convention, le demandeur s'engage à rechercher de façon active un emploi. La contrepartie de cet engagement constitue notamment une indemnisation pécuniaire versée par l'ADEM. Le chômeur qui ne cherche pas de façon active un emploi ou refuse une offre d'emploi appropriée est sanctionné par le retrait partiel ou complet de l'indemnisation.

Sur ce point, la loi du 22 décembre 2006 a innové en prévoyant la sanction suivante : « lorsque le chômeur ne respecte pas ses obligations fixées par la convention d'activation individualisée, notamment en matière d'efforts propres à déployer dans le cadre de la recherche active d'un emploi approprié, le directeur de l'Administration de l'emploi peut décider soit le retrait de l'indemnité de chômage complet pendant une période allant de cinq jours à trois mois soit le retrait définitif du droit à l'indemnité » (article L. 521-12 du Code du Travail).

Sur demande de la Cour si des sanctions sont prononcées, les responsables de l'ADEM ont déclaré d'avoir l'intention de s'éloigner du système classique de contrôle administratif pour mettre en place une réelle collaboration entre l'ADEM et les demandeurs d'emploi. Ainsi, en informant mieux les demandeurs d'emploi et en offrant un accompagnement davantage individualisé, les responsables espèrent pouvoir minimiser le recours aux sanctions dans le futur.

Selon la Cour ceci nécessiterait une révision de la loi de 2006 qui a eu comme objectif d'étoffer et de renforcer les possibilités de sanctions de l'ADEM.

Selon la Cour, la volonté affichée depuis 2009 par le ministère de tutelle et l'ADEM de mettre en place un nouveau dispositif de soutien et d'accompagnement individualisé des chômeurs pour le retour à l'emploi ne doit pas faire obstacle à un contrôle effectif avec la prononciation de sanctions.⁴

A noter que la Cour a demandé dans son questionnaire du 30 juillet 2010 un relevé des sanctions prononcées en vertu des dispositions du Code du Travail pour la période 2007-2009 (statistiques et documentation quant aux sanctions prises, nombre et ventilation suivant les articles du Code du Travail). L'ADEM a affirmé qu'elle n'est pas en mesure de présenter de pareilles statistiques.

En tout état de cause, l'ADEM doit s'en tenir à la loi. En effet, l'administration ne peut pas délaisser l'application des sanctions prévues de manière expresse par le législateur.

⁴ Voir à ce sujet, Cour des comptes française, Rapport public annuel 2010, « La Lutte contre la fraude dans le dispositif d'indemnisation du chômage (p. 208 à 232); Rapport public annuel 2003, « Le contrôle de la recherche d'emploi » (p. 35 à 47)

3.4.2 Le dispositif de contrôle

Selon l'article L. 623-3 du Code du Travail qui dispose que « (1) le directeur de l'Administration de l'emploi peut charger un ou plusieurs fonctionnaires ou employés de surveiller l'application des dispositions du présent titre. (2) A cet effet, les agents dûment mandatés peuvent accéder librement aux établissements, locaux ou autres lieux de travail. »

Cet article reprend le libellé de l'article 17 de l'ancien arrêté grand-ducal du 30 juin 1945 portant création d'un Office National du Travail qui disposait déjà que « *L'Office National du Travail peut charger, de l'accord de l'Inspection du Travail et des Mines, un ou plusieurs fonctionnaires ou employés de surveiller l'observation des dispositions du présent arrêté. Les contrôleurs auront entrée dans les lieux où s'exerce une activité soumise à leur surveillance, ainsi que dans les dépendances de ces lieux.*

Ils sont autorisés à faire les enquêtes jugées nécessaires quant aux activités rentrant dans leur compétence. »

La Cour constate que l'ADEM ne dispose pas d'une structure appropriée de contrôle.

Ainsi il n'existe pas de réglementation interne écrite définissant les attributions, droits et obligations des contrôleurs. Le nombre des contrôleurs a très peu évolué depuis 1992 alors que le nombre des dossiers traités par l'ADEM a constamment augmenté. Actuellement, deux postes à plein temps, et une demi-tâche, sont prévus pour le contrôle. Ces contrôleurs n'ont pas le statut de fonctionnaire, mais le statut d'employé public.

La Cour recommande d'étoffer le contrôle de l'ADEM, de clairement définir sa mission et de lui donner les moyens de contrôle adéquats. En outre, il serait préférable de faire exercer la fonction de contrôle uniquement par des fonctionnaires assermentés.

3.5 Le contrat d'appui-emploi et le contrat d'initiation à l'emploi

Le contrat d'appui-emploi (« CAE ») est destiné à initier et à former le jeune, alors que le contrat d'initiation à l'emploi (« CIE ») a pour vocation d'offrir au jeune une réelle perspective d'emploi à la fin de la mesure.

A noter que ces mesures remplacent entre autres les anciens contrats d'auxiliaire, à savoir le CAT public et le CAT privé. Il s'agissait de deux mesures qui visaient les jeunes âgés de trente ans ou moins. Le CAT public proposait au bénéficiaire un stage rémunéré dans le secteur public, destiné à offrir une initiation pratique facilitant la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active tandis que le CAT privé visait un stage rémunéré dans le secteur privé, destiné à offrir une initiation pratique facilitant également la transition entre enseignement reçu et insertion dans la vie active.

Une étude du CEPS sur l'efficacité des mesures pour l'emploi a mis en avant les déficiences de ces anciennes mesures.⁵

Ainsi le CEPS a noté entre autres que « pour les personnes qui n'ont pas été embauchées par l'entreprise où s'est déroulée la mesure et qui ont suivi le stage jusqu'à son terme, non seulement le CAT privé n'améliore pas leurs chances de trouver un emploi, mais en plus, il les pénalise. Autrement dit, non seulement le CAT privé n'a aucun effet positif sur l'employabilité des bénéficiaires, mais en plus il génère un effet de stigmatisation : les demandeurs d'emploi placés en CAT privé et n'ayant pas fait l'objet d'une embauche par l'entreprise qui a offert cette mesure renvoient un « signal négatif » aux employeurs qui, de ce fait, sont réticents à les recruter. » (page 15).

« Quant au CAT public, l'effet de stigmatisation qu'il produit, quand il n'y a pas embauche dans le secteur public, est très important. (...) Cette situation s'explique notamment par un élément spécifique au CAT public : la volonté que semblent afficher les jeunes luxembourgeois bénéficiaires d'un CAT public de se maintenir dans le secteur étatique pour y faire carrière. » (pages 15 et 16).

Notamment pour ce qui est du CAT public, le CEPS en est venu à la conclusion que cette mesure n'augmentait pas les chances d'insertion des individus qui en ont bénéficié par rapport à ce qu'ils auraient connu s'ils n'avaient pas suivi de mesure.

Ces mesures n'avaient pas d'effet positif sur l'employabilité des bénéficiaires, mais au contraire, elles produisaient un effet de stigmatisation.

3.5.1 Le contrat d'appui-emploi : le « CAE »

Suivant l'article L. 543-1 (1), « L'Administration de l'emploi peut faire bénéficier le jeune demandeur d'emploi, inscrit depuis un mois au moins auprès des bureaux de placement de l'Administration de l'emploi et âgé de moins de trente ans accomplis, d'un contrat d'appui-emploi conclu entre l'Administration de l'emploi et le jeune ».

L'objectif poursuivi par la présente mesure est présenté en son paragraphe (2), « pendant la durée du contrat le jeune est mis à la disposition d'un promoteur afin de recevoir une initiation et/ou une formation pratique et théorique en vue d'augmenter ses compétences et de faciliter son intégration respectivement sa réintégration sur le marché du travail ». « Le contrat est conclu pour une période ne pouvant être inférieure à trois mois. Il peut être renouvelé une fois sans que la durée totale ne puisse dépasser neuf mois » (art. L. 543-2).

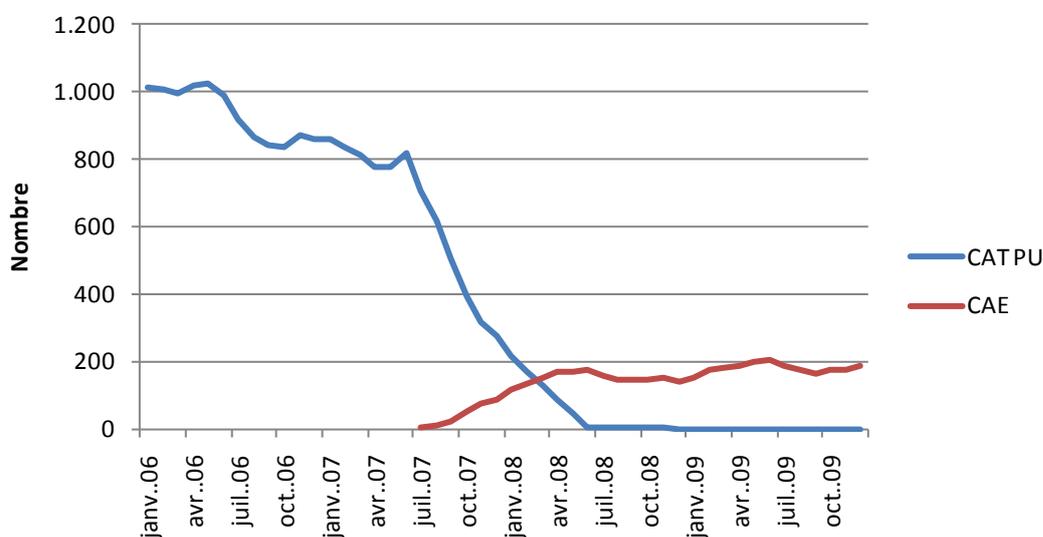
⁵ CEPS: Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi au Luxembourg, novembre 2006

A souligner que le CAE vise exclusivement le secteur public alors qu'aux termes de l'article L. 543-1 dernier alinéa, « ne sont pas pris en considération par la présente mesure, les promoteurs ayant la forme juridique d'une société commerciale au sens de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ».

Le CAE, mis en place par la loi du 22 décembre 2006, innove dans la mesure où il est conclu entre le jeune demandeur d'emploi et l'ADEM et non plus entre le promoteur et le jeune qui sera mis à disposition du promoteur. Ceci est un moyen pour l'ADEM d'avoir une meilleure emprise sur le jeune alors qu'il a été constaté que les jeunes sont moins enclins à chercher un emploi à partir du moment où ils bénéficient d'une mesure en faveur de l'emploi dans le secteur public.

Le graphique suivant illustre l'évolution respective du nombre des bénéficiaires de l'ancien CAT public et du nouveau CAE pour la période allant de 2006 à 2009.

Graphique 3 : Nombre de bénéficiaires d'un CAT public respectivement d'un CAE



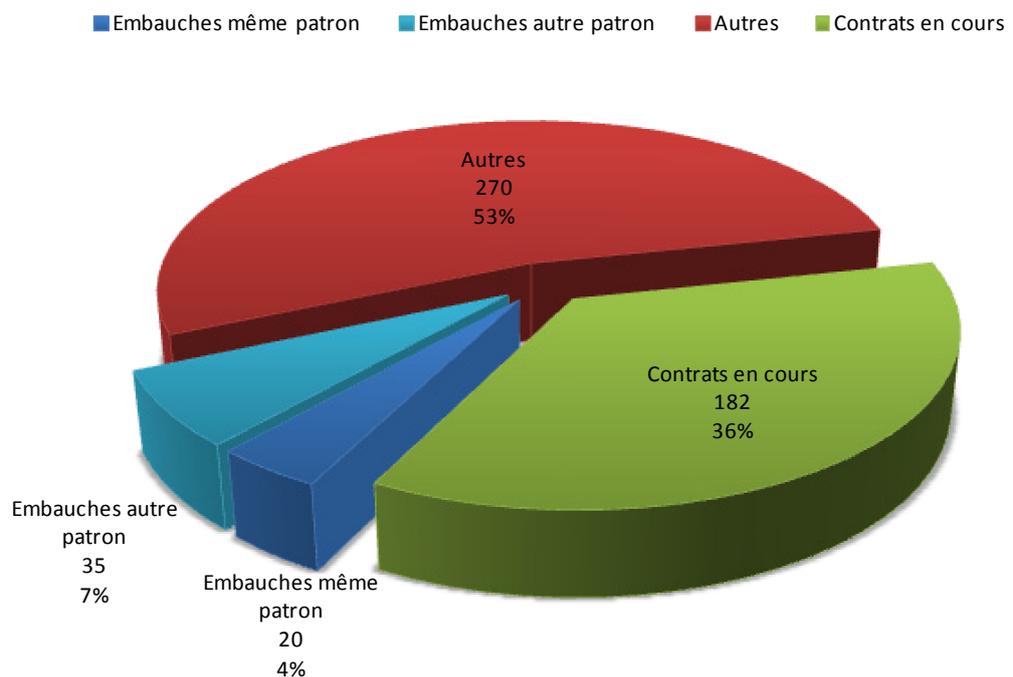
Sources chiffres : ADEM ; graphique : Cour des comptes

Il ressort du graphique ci-dessus que le recours au CAE est moins important que le recours à l'ancien CAT. Alors que 936 personnes bénéficiaient de CAT public en 2006, ils n'étaient que 179 en 2009 ayant signé un CAE.

Rappelons que le CAE a pour vocation d'augmenter l'employabilité des jeunes sur le marché régulier du travail en leur offrant des initiations et des formations.

Pour l'année 2009, 11% des CAE conclus ont conduit, selon l'ADEM, à une embauche du jeune demandeur (4% auprès du même patron que celui du CAE et 7% auprès d'un autre patron) alors que 36% des contrats sont encore en cours.

Graphique 4 : CAE conclus durant la période 01/01/2009 – 31/12/2009 (Total CAE conclus : 507)



Sources chiffres : ADEM ; graphique : Cour des comptes

La Cour constate que ces chiffres ne sont guère concluants en ce qu'ils n'apportent pas d'éclaircissements quant au succès de la présente mesure pour ce qui est de l'employabilité du demandeur d'emploi tel que souhaité par le législateur. Dans son questionnaire du 30 juillet 2010, la Cour a notamment posé les questions suivantes à l'ADEM : « Critère qualitatif : Le CAE a pour objectif d'augmenter l'employabilité des jeunes. Quel est le pourcentage de réintégration au marché du travail des jeunes ayant signé un tel contrat ? En comparaison, quel est le taux de réintégration des jeunes n'ayant pas suivi une mesure pour l'emploi ? Quelle est la durée moyenne pour accéder à une réintégration (efficacité du CAE, à court ou à long terme) ? En cas de réintégration au marché du travail, qu'en est-il de la stabilité et de la qualité de l'embauche (p.ex. type d'emploi, CDD ou CDI, rémunération, etc.) ? »

L'ADEM n'a pas répondu à ces questions. Lors de la réunion du 6 octobre 2010 avec les responsables de l'ADEM, ces derniers ont précisé qu'ils ne disposent pas des outils nécessaires pour faire de telles évaluations.

Le même jour, la Cour a obtenu, sur demande répétée de sa part, du ministère du Travail copie d'une étude du CEPS intitulée « Evaluation de l'efficacité des mesures en faveur de l'emploi instaurées par la loi 5611 » datant de février 2010. Le rapport du CEPS a pour objectif d'évaluer l'efficacité de ces mesures, à savoir le CAE et le CIE.

A défaut d'avoir eu des informations pertinentes de la part de l'ADEM, la Cour ne peut que renvoyer au rapport du CEPS de février 2010. Pour le CAE, le CEPS fait, entre autres, le constat suivant :

Parmi les jeunes ayant bénéficié d'un CAE, « 46% ont trouvé un emploi dans les 6 mois suivant la fin de leur stage. Or si ces mêmes jeunes n'avaient pas bénéficié d'un CAE, leurs chances de trouver un emploi dans les 6 mois suivant leur inscription à l'ADEM auraient été de 36%. L'efficacité du CAE s'élève à 10 points ce qui est nettement plus faible que celle du CIE ». (page 12)

3.5.2 Le contrat d'initiation à l'emploi : le « CIE »

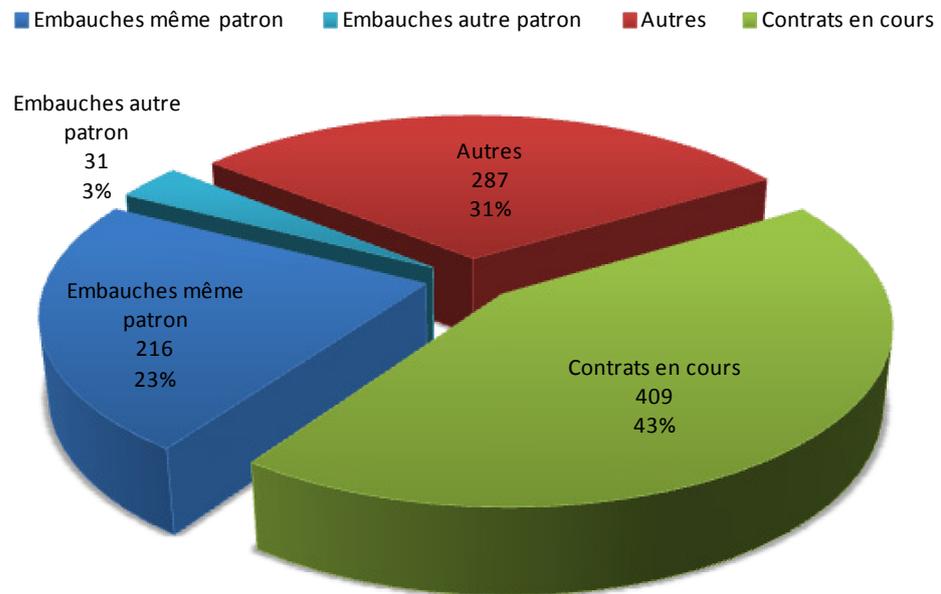
Suivant l'article L. 543-15 (1) du Code du Travail, « l'Administration de l'emploi peut proposer un contrat d'initiation à l'emploi aux jeunes demandeurs d'emploi inscrits auprès des bureaux de placement de l'Administration de l'emploi et âgés de moins de 30 ans accomplis ».

Le CIE est conclu entre trois personnes, c.-à-d. le promoteur, le jeune et l'ADEM. Le promoteur peut émaner du secteur privé ou bien associatif (le secteur public n'étant pas visé). Une aide financière est prévue pour le promoteur qui engage le jeune à la fin de son contrat d'initiation à l'emploi. En cas de recrutement de personnes, le jeune bénéficie d'une priorité d'embauche.

Le CIE vise donc explicitement l'occupation définitive du jeune par le promoteur à la fin de la mesure.

Sur base des données fournies par l'ADEM, 26% des CIE conclus en 2009 ont abouti à une embauche du jeune demandeur (23% auprès du même patron que celui du CIE et 3% auprès d'un autre patron) alors que 43% des contrats sont encore en cours.

**Graphique 5 : CIE conclus durant la période 01/01/2009 – 31/012/2009
(Total CIE conclus : 943)**



Sources chiffres : ADEM ; graphique : Cour des comptes

A défaut d'avoir eu des informations pertinentes de la part de l'ADEM et ce malgré plusieurs demandes de la Cour, celle-ci ne peut que renvoyer au rapport du CEPS de février 2010. Le CEPS a émis les conclusions suivantes (page 10) :

- « 1. Globalement, le CIE est très efficace : 86% des bénéficiaires s'insèrent alors qu'ils n'auraient été que 57% à le faire sans la mesure. Pour l'essentiel, cette efficacité s'explique par le fait que de nombreux CIE (62%) se concluent par une embauche dans l'entreprise-partenaire de la mesure.
2. Par ailleurs, le CIE est également efficace pour les stagiaires qui n'ont pas été embauchés dans l'entreprise-partenaire et qui ont arrêté leur CIE de façon prématurée, peut-être parce que le contact avec le monde du travail a ouvert à certains d'entre eux des opportunités qu'ils n'auraient pas eu sans la mesure.
3. En revanche, quand le chômeur n'est pas recruté dans l'entreprise-partenaire et que le stage a été accompli jusqu'à son terme, la mesure n'est pas efficace. Autrement dit, elle n'améliore pas l'employabilité des chômeurs qui, après leur stage, sont à nouveau à la recherche d'un emploi. Ce constat doit être relativisé par le fait que seuls 12% des stagiaires sont concernés par cette situation ».

4. La réforme de 2006 : quel bilan ?

A la question de savoir si les mesures prévues par la réforme 2006 ont porté leurs fruits, le premier constat est qu'il n'y a pas de placeurs en nombre suffisant. Ce constat rejoint celui dressé par l'OCDE dans son rapport de septembre 2007 :

« Le Luxembourg pourrait augmenter ses dépenses pour le service public de l'emploi (« SPE ») et pour les autres programmes actifs pour se rapprocher du niveau des dépenses des pays « de référence » les moins dépensiers (l'Autriche, la Norvège, la Suisse) : soit 0,15% du PIB pour le SPE et 0,50% du PIB pour les autres programmes « actifs ». Les pourcentages à viser au Luxembourg pourraient même être moins élevés – parce que certains programmes ne concernent pas les frontaliers, qui génèrent environ le tiers du PIB. Ils pourraient aussi être plus élevés en se basant sur les moyennes des autres pays plutôt que sur les pays les moins dépensiers.

L'annexe 3 intègre la majorité des grandes lignes de financement directes et indirectes de l'ADEM et du SPE au sens large (y compris le Service national d'action social, SNAS) dans les calculs. Avec cette approche le coût total du SPE au Luxembourg était de 0,07% du PIB en 2005. Le sous financement relatif du SPE est assez net également parce que ce SPE au sens large a un grand champ de responsabilités (...). »

Pour ce qui est de l'évaluation des mesures de lutte contre le chômage, la Cour estime, d'une manière générale, qu'il importe que le législateur soit tenu au courant du suivi des mesures nouvellement introduites. A des dates fixes, par exemple au bout de deux ans d'application, le ministre compétent devrait être tenu d'informer la Chambre des députés sur l'évolution tant quantitative (nombre des bénéficiaires ayant signé un tel contrat) que qualitative des mesures votées (le nombre des bénéficiaires ayant retrouvé une situation d'emploi).

En effet, selon la Cour, il s'avère important de pouvoir évaluer une mesure au bout d'un certain temps afin d'apporter des corrections nécessaires ou de l'abandonner tout simplement si elle n'a pas apporté les résultats escomptés.

Dans un premier temps, la Cour recommande de mettre en place au niveau de l'ADEM un mécanisme d'évaluation basé sur des indicateurs permettant au bout d'un certain temps d'apprécier l'efficacité des mesures introduites. Ceci permettrait d'éviter l'accumulation de mesures prises sans savoir si elles sont en fin de compte efficaces ou non. (voir le point 3.3 du présent rapport)

Par ailleurs, il importe que l'ADEM ait davantage recours aux services du CEPS ainsi qu'à d'autres instituts de recherche. La Cour estime qu'il serait également utile de mettre en place une coopération étroite avec l'Université du Luxembourg.

Finalement, la Cour recommande de créer un système de contrôle efficace visant la mise en application des sanctions prévues par le Code du Travail. En effet, l'ADEM ne peut pas déléguer l'application des sanctions prévues de manière expresse par le législateur.

5. L'Aide au réemploi

5.1 Généralités

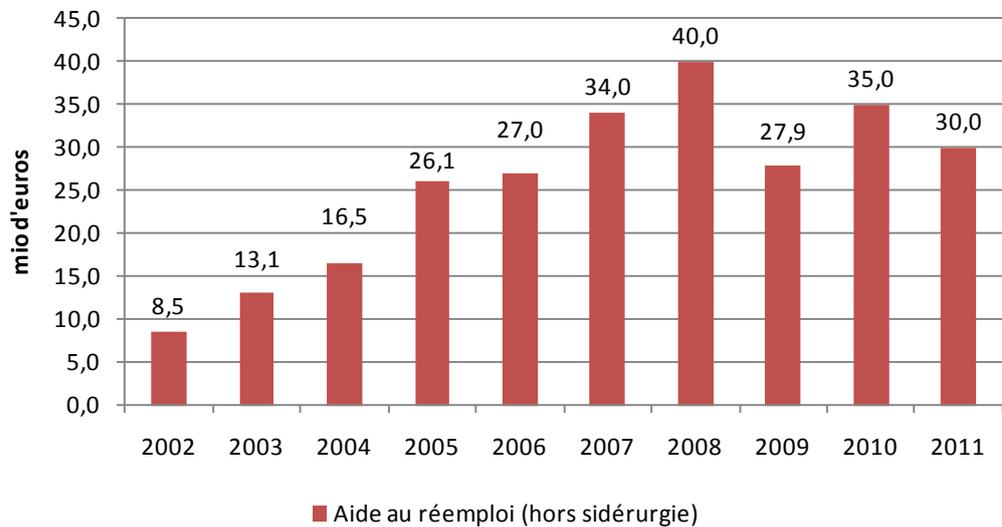
L'aide au réemploi a été mise en place par le règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution 1. des aides à la mobilité géographique; 2. d'une aide au réemploi; 3. d'une aide à la création d'entreprises; 4. d'une aide à la création d'emplois d'utilité socio-économique.

A noter que l'aide au réemploi trouve ses origines dans les années 1970 marquées par la crise dans le secteur sidérurgique. Un règlement grand-ducal du 24 janvier 1979 avait fixé les conditions et modalités d'octroi d'une indemnité temporaire de réemploi des salariés de la sidérurgie.

Dans le cadre du dispositif réglementaire actuel de 1994, il est prévu qu'en cas de reclassement dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à la rémunération antérieure, l'aide au réemploi a pour but de garantir au salarié une rémunération égale à 90% de la rémunération antérieure pendant une durée de 4 ans.

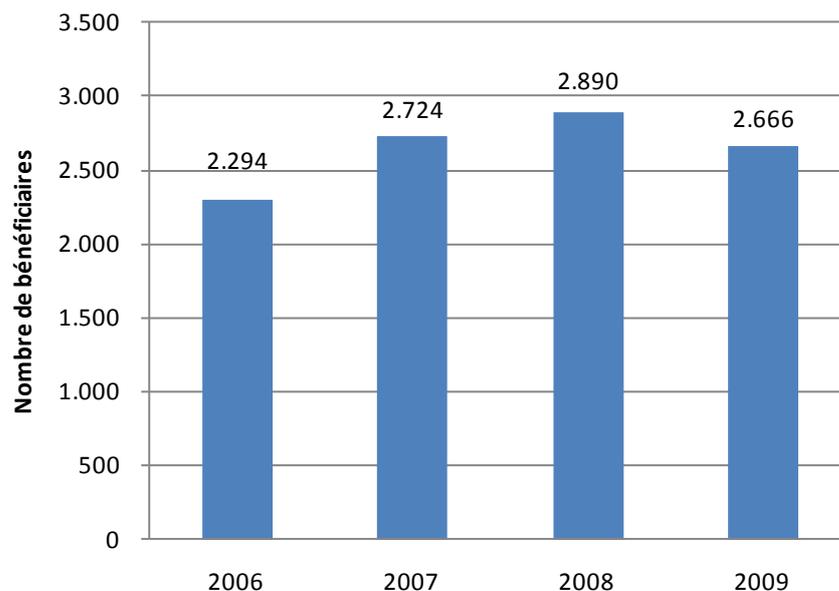
Les cas d'ouverture pour obtenir une aide au réemploi sont énumérés à l'article 14 du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 : *« Une aide au réemploi peut être attribuée par le fonds pour l'emploi au salarié faisant l'objet d'un licenciement pour un motif économique, au salarié menacé de façon immédiate de faire l'objet d'un tel licenciement, au salarié faisant, conformément à une convention collective, l'objet d'un transfert pour motif économique dans une autre entreprise ainsi qu'au chômeur indemnisé, à condition qu'il accepte d'être reclassé dans un emploi comportant un niveau de rémunération inférieur à sa rémunération antérieure. »*

Le graphique suivant montre l'évolution des dépenses engendrées par l'allocation de l'aide au réemploi (hors sidérurgie) pour les années 2002 à 2011.

Graphique 6 : Evolution de l'aide au réemploi

Sources chiffres : Projets de budget, SAP ; graphique : Cour des comptes

Le nombre de bénéficiaires (personnes physiques) de l'aide au réemploi pour la période 2006 à 2009 est documenté par le graphique ci-dessous.

Graphique 7 : Nombre de bénéficiaires (personnes physiques) de l'aide au réemploi

Sources chiffres : SAP ; graphique : Cour des comptes

5.2 Contrôle de la mesure

La Cour a constaté un certain nombre de dérives qui se sont produites lors de l'exécution de la présente mesure :

1. Selon l'article 16 du règlement grand-ducal, « l'aide au réemploi doit garantir au bénéficiaire, compte tenu de la nouvelle rémunération perçue, une rémunération égale à 90% de la rémunération antérieure pendant les quarante-huit premiers mois du reclassement. ».

Ainsi l'article 16 précise de manière expresse que le bénéficiaire a droit à l'aide au réemploi pendant une durée de 48 mois et ce à partir de la date du reclassement. Or, la Cour a constaté que la période de paiement de l'aide au réemploi de quarante-huit mois n'est pas toujours respectée. La pratique administrative est telle que le service compétent de l'ADEM accorde l'aide pour un total de 48 mensualités sans qu'elles suivent nécessairement la date de reclassement. Ainsi lorsque, par exemple, le bénéficiaire n'introduit pas les documents requis pour une ou plusieurs mensualités, le service de l'ADEM prolonge la durée d'allocation au-delà du délai légal. Cette pratique administrative fait en sorte que l'aide prévue pour quatre ans au bénéficiaire est prolongée au-delà du délai légal.

D'après l'article 17 (2) du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994 « *le paiement de l'aide au réemploi se fera mensuellement.* ». Le calcul mensuel se fait sur base des déclarations de salaire du bénéficiaire et prend en compte d'éventuelles variations mensuelles de la nouvelle rémunération. Lors de son contrôle, la Cour a constaté qu'un certain nombre de bénéficiaires n'ont pas reçu pour un mois précis l'aide mensuelle à allouer. Il s'agissait en l'occurrence souvent du mois de décembre. En effet, le paiement d'une prime par l'employeur (par exemple, prime de fin d'année ou allocation d'un 13^e mois) fait en sorte que pour le mois en question, il n'y a pas d'attribution d'une aide au réemploi étant donné que le seuil mensuel est dépassé.

Or, dans ces cas, le non paiement de l'aide au cours d'un ou de plusieurs mois prolonge d'autant la période d'attribution de l'aide au réemploi. Il s'en suit que les mois non payés sont compensés par l'allongement de la période de 48 mois. La Cour estime cependant que cette façon de procéder est contraire à l'article 16 (1) du règlement précité qui dispose que « l'aide au réemploi doit garantir au bénéficiaire (...) une rémunération (...) pendant les quarante-huit premiers mois du reclassement. » D'après la Cour, cette pratique crée une iniquité entre le bénéficiaire de la mesure qui touche une prime et les autres bénéficiaires.

2. Dans son analyse, la Cour a constaté que certaines modalités de paiement de l'aide au réemploi produisent des effets secondaires. La Cour constate qu'en cas de prestation d'heures supplémentaires, l'aide de l'Etat sera revue à la baisse et ce conformément à l'article 17 (2) du règlement grand-ducal modifié du 17 juin 1994. Le bénéficiaire n'a donc aucun intérêt à

travailler plus ou à faire des efforts supplémentaires, sa situation financière restant la même sous le régime actuel.

Par ailleurs, la Cour constate que les avantages en nature ne sont pas pris en compte dans le calcul du montant de l'aide au réemploi. Selon la Cour, une telle situation crée une iniquité entre le bénéficiaire profitant d'avantages en nature et les autres.

3. L'OCDE a fait remarquer dans son rapport de septembre 2007 que « si les abus en termes de manipulation du salaire d'avant le licenciement sont rares, on constate plus souvent que le salarié et l'employeur se sont mis d'accord sur un salaire bas pour le nouvel emploi, sachant que le salaire net de l'aide n'est pas beaucoup changé ».

La Cour constate que, dans un certain nombre de cas, l'aide au réemploi s'avère plus élevée que le salaire versé par l'employeur. Ceci va à l'encontre de l'objectif de la mesure qui vise à accorder un complément au salaire du bénéficiaire, entendu que le salaire devrait être supérieur à l'aide étatique.

4. Dans son rapport de septembre 2007, l'OCDE a fait remarquer que le nombre élevé de bénéficiaires à l'aide au réemploi pourrait s'expliquer par le fait que « l'octroi de l'aide est quasi-automatique quand les conditions de base – principalement le fait d'avoir été licencié involontairement et d'avoir repris un emploi moins bien payé – sont remplies (la demande peut se faire avec un formulaire téléchargeable sur le site de l'ADEM et ensuite l'aide est payée par virement). Il n'est pas limité aux embauches effectuées par l'ADEM ».

Sur base de ce qui précède, la Cour constate qu'au fil des années, la mesure a conduit à certaines dérives qui n'ont pas été dans l'intention des auteurs de la présente réglementation.

La Cour souligne la nécessité de procéder à une évaluation périodique de cette mesure. Elle est d'avis que cette mesure devra être appliquée de manière plus ciblée en tenant compte de la situation individuelle du demandeur d'emploi ainsi que de la réalité du marché de travail d'aujourd'hui.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 8 décembre 2010.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. LA PRISE DE POSITION DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION

Luxembourg, le 5 avril 2011

C'est avec grand intérêt que j'ai pris connaissance du rapport rédigé par la Cour des comptes relatif à certaines mesures introduites dans le cadre de la lutte contre le chômage.

Ce rapport soulève les observations suivantes de ma part :

1) convention d'activation

La convention d'activation telle qu'elle a été appliquée depuis le 1^{er} juillet 2007 avait pour but d'analyser le profil du demandeur d'emploi en passant par huit domaines différents et de retenir ensemble avec le demandeur d'emploi des mesures en vue d'améliorer son employabilité pour accélérer son intégration dans le marché de l'emploi.

Vu le nombre de placeurs à l'époque (au 1^{er} juillet 2007 ils étaient à vingt-sept) il était impossible, selon l'ADEM, d'assurer que chaque demandeur d'emploi puisse disposer d'une convention d'activation dans les délais voulus.

Dans ce contexte, le but de la CAI est de responsabiliser le demandeur d'emploi, de dégager ses points faibles et ses points forts et de proposer, le cas échéant, des mesures susceptibles d'augmenter son employabilité. La convention d'activation, qui selon le projet de loi sur la réforme de l'ADEM s'appellera « convention de coopération », sera autant que possible généralisée.

S'agissant des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure spéciale, ils ont été identifiés comme des demandeurs d'emploi ne pouvant pas être intégrés directement dans le premier marché de l'emploi. Il en est de même pour les bénéficiaires du revenu minimum garanti qui sont occupés par des promoteurs dans le cadre d'affectations temporaires indemnisées. Selon l'ADEM, il résulte des raisons invoquées ci-avant que les catégories de demandeurs d'emploi prémentionnées n'étaient pas sélectionnées pour une CAI dans la mesure où elle n'existait pas déjà. Dans ces domaines, des changements sont en train d'intervenir pour assurer un meilleur suivi de cette catégorie de demandeurs d'emploi.

Depuis 2007 le service placement a été renforcé par les agents suivants :

en 2008 trois placeurs ont été recrutés, en 2009 : un placeur,

en 2010 : vingt-trois conseillers professionnels,

en 2011 : treize conseillers professionnels.

S'agissant des questions consistant à savoir si les demandeurs d'emploi placés par les soins de l'ADEM ont trouvé un emploi plutôt vers le début ou la fin de l'allocation de chômage complet, je suis d'avis que cette question complexe est à mettre en relation avec les sujets tels que la récurrence du chômage, le taux de placement et donc le retour dans l'emploi des demandeurs d'emploi. Il s'agit de sujets qu'il est prévu de retenir dans une prochaine convention de recherche CEPS/MTE/ADEM.

2) système d'évaluation et indicateurs de performance

Dans la section 3.3 votre Cour souligne la nécessité d'instaurer à l'ADEM un système d'évaluation et met en avance les notions-clés d' « objectifs » et d'« indicateurs de performance ».

Je souscris entièrement à la recommandation et à la démarche telles que présentées par votre Cour. Le projet de loi 6232 qui porte création de l'Agence pour le développement de l'emploi consacre d'ailleurs la définition et la mise en œuvre d'indicateurs de performance.

Par ailleurs, je viens d'instaurer un Observatoire de l'emploi qui a pour mission de figurer comme réseau d'étude sur le marché du travail et de l'emploi du Luxembourg (RETEL). Sont associés dans ce réseau l'ADEM, l'IGSS, le STATEC, le CES et la Banque Centrale.

Concernant les CAE et CIE une nouvelle évaluation sera faite en vue de la reconduction ou modification des dispositions y relatives vers la fin de l'année.

3) services de contrôle de l'ADEM

Votre Cour déplore que l'ADEM ne fût pas en mesure de présenter des statistiques sur les sanctions prononcées.

Je suis d'avis que l'affirmation de l'ADEM de ne pas disposer de certaines données chiffrées sur les sanctions prononcées ne peut reposer que sur un malentendu alors que ces informations sont disponibles, voire sont publiées annuellement dans le rapport d'activité.

Voici des informations sur le nombre de retraits de l'indemnité de chômage complet :

Motif du retrait	Nombre de retraits			
	2007	2008	2009	2010
Refus de travail/ refus mise au travail / refus de participation à des stages ou cours/ rupture mesure/ abandon de cours ou stages de formation	328	300	142	142

S'agissant des autres sanctions, j'annexe à la page suivante les sanctions prononcées en 2009 à l'égard des chômeurs indemnisés (suppression de l'indemnité de chômage pendant 7 jours (semaine) et 30 jours (mois), respectivement à l'égard des demandeurs d'emploi non indemnisés.

	Semaine		S A N C T I O N S		C H O M E U R S		Sem/Mois/Radiat		Avertissement		Santion		Averti/Santion	
	Nbr	Pers	Nbr	Pers	Nbr	Pers	Nbr	Pers	Nbr	Pers	Nbr	Pers	Nbr	Pers
Janvier	182	182	136	118	59	59	377	275	48	43	168	168	216	206
Février	190	190	177	149	55	55	422	300	79	73	158	157	237	223
Mars	235	235	199	164	83	83	517	347	59	56	187	184	246	238
Avril	267	267	303	242	128	127	698	435	83	81	138	137	221	215
Mai	210	210	205	169	105	104	520	361	68	62	132	130	200	183
Juin	252	252	210	174	78	76	540	388	46	42	111	108	157	148
Juillet	275	275	273	225	103	101	651	441	57	54	138	137	195	188
Août	276	276	275	228	118	116	669	445	51	49	95	95	146	137
Septembre	222	222	249	209	101	100	572	373	57	55	102	101	159	154
Octobre	239	239	230	187	92	91	561	384	98	95	123	121	221	207
Novembre														
Décembre														
ANNEE 2009	2489	2471	2359	1557	951	927	5799	2849	667	577	1396	1324	2063	1779

EMPLAS68 Sanctions Chômeurs et Sanctions demandeurs Au 2009 AGENCE: 0 PAGE: 1 DATE STAT:13.11.2009

** TOTAUX **

4) aide au réemploi

Au courant des 2 dernières années, mes services ont suivi plus étroitement l'évolution du système de l'aide au réemploi et sont arrivés à la conclusion qu'il y a des dérives difficiles à accepter.

Voilà pourquoi mes services ont élaboré un avant projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 17 juin 1994 fixant les modalités et conditions d'attribution des aides à la mobilité géographique, au réemploi, à la création d'entreprises et d'emplois d'utilité socio-économique pour remédier notamment aux points épinglés par votre Cour.

Ce texte sera maintenant discuté avec les partenaires sociaux lors d'une des prochaines réunions du comité permanent de l'emploi.

S'agissant de la durée de paiement de l'aide au réemploi, je tiens d'ores et déjà à vous informer que j'ai demandé à l'ADEM de ne plus prolonger le paiement de l'aide au réemploi au-delà de la période des 48 mois qui suivent immédiatement le reclassement même si je peux comprendre son approche de suspendre le paiement de l'aide au réemploi à un moment donné et de le reprendre ultérieurement dans certains cas tels par exemple un congé de parental.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-21 63 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu